

LÀM THẾ NÀO ĐỂ NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG XÂY DỰNG VĂN BẢN CHÍNH SÁCH?

TS NGUYỄN QUANG TUẤN

Viện Chiến lược và Chính sách KH&CN, Bộ KH&CN

NGUYỄN TIỀN CƯỜNG

Vụ Kế hoạch - Tổng hợp, Bộ KH&CN

Muốn có chính sách tốt, theo tác giả cần phải chú trọng 5 vấn đề: xây dựng chính sách dựa trên thực chứng; ban hành chính sách luôn đi cùng với việc giám sát và đánh giá chính sách; coi trọng chất lượng, nâng cao trách nhiệm của cán bộ tham gia soạn thảo; nâng cao trình độ của cán bộ tham gia xây dựng chính sách; cần có tổ chức chuyên môn phản biện trước khi phê duyệt chính sách.

Chính sách tốt có tác động tích cực đến các mặt của đời sống xã hội. Ngược lại, chính sách không tốt có thể gây khó khăn/cản trở hoạt động bình thường của xã hội, thậm chí gây nguy hại cho sự phát triển lâu dài của xã hội. Trong chúng ta, chắc không ai quên Nghị quyết Trung ương 10, hay còn gọi là Chính sách khoán 10 trong nông nghiệp của Đảng đã có tác động, theo chúng tôi, như một cuộc cách mạng trong nông nghiệp Việt Nam.

Trong những năm gần đây, ngoài những chính sách ảnh hưởng tích cực đến phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, chúng ta cũng đã ban hành một số văn bản chính sách có chất lượng chưa cao. Có chính sách “ngây ngô” kiểu như ưu tiên điểm thi vào các trường đại học, cao đẳng cho các bà mẹ Việt Nam anh hùng; người hoạt động cách mạng từ ngày 1.1.1945 đến ngày khởi nghĩa tháng 8; người hoạt động cách mạng trước ngày 1.1.1945 (Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2012)¹. Có dự thảo chính sách (lấy ý kiến của nhân dân) “kỳ lạ” như ngược lép không được lái xe có dung tích xylanh trên 50 cc. Có chính sách vừa ban hành thì lại phải sửa đổi vì nội dung, giải

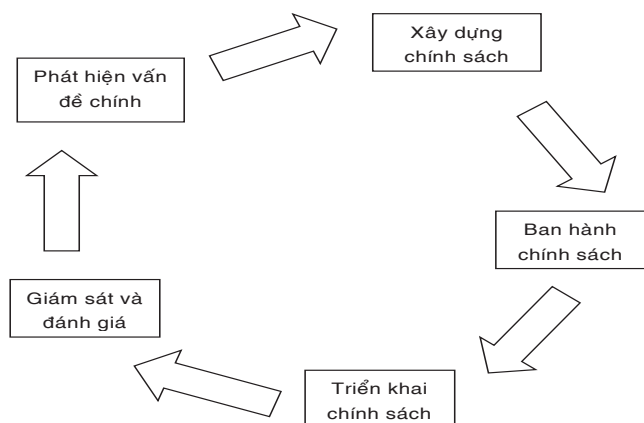
thích từ ngữ chưa chuẩn.

Một số ví dụ về chính sách nêu trên có thể “ngây ngô”, có thể “kỳ lạ”, song xét cho cùng không phải là “tội lớn” mặc dù nó gây ra sự lãng phí nhất định nguồn lực của Nhà nước, nhân dân. Tuy nhiên, có chính sách sai lầm, nhưng được duy trì thời gian dài, không sửa đổi, ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển của kinh tế - xã hội nói chung và của ngành/lĩnh vực nói riêng, đó thực sự là chính sách “mang tội” với nhân dân.

Để có một chính sách tốt, theo chúng tôi cần chú trọng 5 vấn đề sau:

Chú trọng xây dựng chính sách dựa trên thực chứng

Để có một chính sách chất lượng tốt, mỗi cá nhân, tổ chức tham gia xây dựng chính sách cần hiểu rõ chu trình chính sách. Chu trình xây dựng và thực thi chính sách bao gồm những thành phần sau: (1) phát hiện các vấn đề chính sách; (2) xây dựng chính sách; (3) ban hành chính sách; (4) triển khai chính sách; và (5) giám sát và đánh giá chính sách (hình 1).



Hình 1: chu trình chính sách (nguồn: Court et al, 2006)

Trên thực tế, quá trình xây dựng và thực thi chính sách không thực hiện tuyến tính theo các thành phần của quá trình trên. Đặc biệt, quá trình xây dựng và thực thi chính sách ở các nước đang phát triển thường diễn ra một cách không chính thức [3]. Với mỗi thành phần của quá trình bao gồm nhiều đối tượng tham gia, thể chế và các quy trình. Một số đối tượng có vai trò quan trọng trong suốt quá trình xây dựng và thực thi chính sách, trong khi đó những đối tượng khác có vai trò chủ yếu tại những thời điểm nhất định của quá trình. Đối với các nước đang phát triển nói chung và Việt Nam nói riêng, các cơ quan nhà nước có vai trò quyết định, trong khi đó các đối tượng khác có vai trò chưa xứng tầm trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách.

Theo chủ nghĩa thực chứng, phương pháp khoa học là cách thức tốt nhất để lý giải các sự kiện của tự nhiên, xã hội và con người. Như vậy, việc xây dựng chính sách dựa trên thực chứng sẽ tạo ra được các chính sách công tốt hơn, và do đó góp phần làm cho xã hội phần vinh hơn [4]. Theo Sutcliffe và Court (2005) [5], chính sách dựa trên thực chứng có tác động lớn hơn tại các nước đang phát triển so với các nước công nghiệp phát triển. Tuy nhiên, chính sách dựa trên thực chứng chỉ có thể tồn tại được khi những người có thẩm quyền phê duyệt chính sách sử dụng các phân tích, tư vấn dựa trên thực chứng trong quá trình phê duyệt chính sách. Chính sách dựa trên thực chứng được nói nhiều tại mỗi kỳ bầu cử ở các nước công nghiệp phát triển. Nói về ý nghĩa của việc xây dựng chính sách dựa trên thực chứng, sau thắng lợi của cuộc bầu cử Quốc hội, Chính phủ của Thủ tướng Anh Tony Blair đã tuyên bố họ muốn kết thúc việc hoạch định chính sách

dựa trên ý kiến và thực hiện hoạch định chính sách dựa trên thực chứng [6].

Việc ban hành chính sách dựa trên ý kiến của một hoặc một số cá nhân sẽ tiếp tục tồn tại, song với sự phát triển và tính phức tạp của kinh tế - xã hội ngày nay, những chính sách dựa trên ý kiến của một hoặc một số cá nhân sẽ ngày càng khan hiếm. Nghiên cứu này đề xuất, ở Việt Nam người có thẩm quyền phê duyệt chính sách từ cấp chính phủ cho đến các bộ, ngành và địa phương cần cam kết việc tăng cường sử dụng thực chứng trong phê duyệt chính sách. Với sự cam kết mạnh mẽ của người có thẩm quyền phê duyệt chính sách, các tổ chức soạn thảo chính sách sẽ phải chú trọng hơn đến việc nghiên cứu luận cứ khoa học, thực chứng trong quá trình soạn thảo.

Ban hành chính sách luôn đi cùng với việc giám sát và đánh giá chính sách

Giám sát và đánh giá chính sách có tầm quan trọng không kém so với việc ban hành chính sách; nó không những giúp cho việc điều chỉnh và tạo ra các chính sách tốt hơn mà còn tránh được những sai lầm có thể đi quá xa, ảnh hưởng đến sự phát triển của kinh tế - xã hội. Ông Henry Kissinger - cựu Bộ trưởng ngoại giao Hoa Kỳ đã phát biểu: “Thử thách của một chính sách ở chỗ nó kết thúc ra sao, chứ không phải nó bắt đầu như thế nào” [1]. Với các chính sách lớn mang tầm chiến lược của quốc gia, việc định kỳ giám sát và đánh giá sẽ giữ được hướng đi đúng đắn của chính sách và tránh những sai lầm tiếp theo có thể xảy ra.

Liên quan đến lĩnh vực KH&CN, xin lấy ví dụ về Nghị định số 115/2005/NĐ-CP quy định về cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với tổ chức KH&CN công lập. Không ít người, trong đó có tác giả của bài viết này, coi sự khởi đầu của cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm như là một chính sách “khoán 10” trong KH&CN. Cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm, thậm chí có một số nhà khoa học còn sử dụng thuật ngữ mạnh hơn là “tự trị” (autonomous) cho các tổ chức KH&CN công lập, là một xu thế tất yếu của quản lý KH&CN nước ta. Tuy nhiên, cho đến nay, việc thực thi chính sách này trong thực tế còn gặp nhiều khó khăn. Một cuộc điều tra khảo sát, đánh giá nghiêm túc về việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm sẽ giúp cho Chính phủ và Bộ KH&CN có sự điều chỉnh phù hợp, tháo gỡ những khó khăn trong việc thực thi chính sách.

Từ khi gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO), Việt Nam cần xây dựng nhiều văn bản chính sách để đáp ứng các yêu cầu hội nhập kinh tế thế giới. Hàng năm, mỗi Bộ chuyên ngành có thể ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành hàng chục, thậm chí hàng trăm văn bản chính sách. Tuy nhiên, chính sách ban hành rất nhiều, nhưng việc giám sát và đánh giá thực thi chính sách không đáng kể so với việc ban hành. Ở các nước công nghiệp phát triển, đối với mỗi chính sách, công tác đánh giá được lập kế hoạch sớm trong giai đoạn thiết kế chính sách. Việc đánh giá chính sách được tiến hành với sự tham gia của các chuyên gia trong các lĩnh vực khác nhau và độc lập với tổ chức triển khai chính sách. Quá trình đánh giá xác định rõ sự tham gia một cách tích cực của các bên liên quan, đặc biệt là những người được hưởng lợi và những người chịu ảnh hưởng bởi chính sách.

Coi trọng chất lượng, nâng cao trách nhiệm của cán bộ tham gia soạn thảo chính sách

Một câu hỏi được đặt ra là, nếu người chịu trách nhiệm soạn thảo một đề án chính sách mà văn bản chính sách đó chất lượng không cao hoặc tính khả thi thấp thì sao? Câu trả lời là rất khó đánh giá. Văn bản mới ban hành thì có lý do “văn bản mới quá, chưa đi vào cuộc sống”; còn sau một vài năm thì mọi việc có thể bị lãng quên vì như trên đã thảo luận, việc giám sát và đánh giá chính sách ở nước ta chưa được coi trọng đúng tầm. Nếu lãnh đạo một đơn vị chịu trách nhiệm soạn thảo một văn bản chính sách mà không trình đúng thời hạn thì sao? Trong trường hợp này, vấn đề có thể trở nên nghiêm trọng hơn: vị trí lãnh đạo đơn vị rất có thể bị lung lay nếu không có lý do chính đáng cho việc trình muộn. Có thể xem việc hoàn thành soạn thảo văn bản chính sách đúng thời hạn thể hiện “sự khẩn cấp” của nhóm soạn thảo văn bản, chất lượng văn bản chính là sự thể hiện “năng lực” của nhóm soạn thảo. Để nâng cao chất lượng xây dựng chính sách, *người có thẩm quyền phê duyệt hoặc có trách nhiệm trình cấp có thẩm quyền phê duyệt chính sách cần coi trọng cả “sự khẩn cấp” và “năng lực” của cá nhân, tổ chức soạn thảo*. Đã đến lúc, mỗi một cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách cần xác định rõ vai trò của “chất lượng” và coi “chất lượng” quan trọng không kém, nếu không nói là hơn so với “số lượng”.

Đối với cá nhân chịu trách nhiệm soạn thảo văn



bản chính sách, không phải văn bản đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt là mọi việc kết thúc. Có thể những cán bộ tham gia soạn thảo văn bản sẽ được khen thưởng hay được “ghi công” khi văn bản được cấp có thẩm quyền phê duyệt, song *người soạn thảo văn bản cần có trách nhiệm theo đuổi chính sách*, ít nhất là trách nhiệm giải thích, làm rõ các nội dung và tư tưởng của chính sách trong quá trình thực thi.

Nâng cao trình độ của cán bộ tham gia xây dựng chính sách

Ngày nay, việc hoạch định chính sách công đã trở thành “khoa học chính sách”, một chuyên ngành của khoa học xã hội. Xây dựng chính sách dựa trên thực chứng đòi hỏi cán bộ soạn thảo phải hiểu biết về phương pháp phân tích, xử lý số liệu để đưa ra kết luận hoặc các nhận định dựa trên các số liệu sẵn có. Xây dựng chính sách dựa trên ý kiến đòi hỏi cán bộ soạn thảo phải biết phân tích, tổng hợp ý kiến của các bên tham gia và đưa ra kết luận hoặc nhận định chung với sự đồng thuận cao của các bên tham gia. Để có thể ban hành một chính sách có chất lượng tốt, cán bộ soạn thảo phải là người có trình độ cao chứ không phải là người có trình độ “thường thường bậc trung”.

Ở nước ta, một bộ phận cán bộ, công chức, những người có trách nhiệm xây dựng các văn bản chính sách của ngành mình thường chưa nắm vững được các phương pháp xử lý ý kiến có sự tham gia của nhiều bên với những lợi ích khác nhau. Thực tế, có thể dẫn đến trường hợp: cán bộ soạn thảo sau khi nghe nhiều ý kiến, ý kiến nào hiểu thì cán bộ soạn thảo tổng hợp vào văn bản, ý kiến nào không hiểu - “bỏ qua”, ý kiến nào hiểu nhưng không phù hợp với lợi ích nào đó cũng “bỏ qua”. Một biện pháp để

cán bộ tham gia soạn thảo văn bản chính sách luôn suy nghĩ về việc nâng cao trình độ để đáp ứng yêu cầu của công việc là người có thẩm quyền phê duyệt chính sách luôn đòi hỏi “thực chứng”, “luận cứ khoa học” cho những chính sách mà mình sẽ phê duyệt. Thường xuyên tổ chức các hội thảo khoa học, khóa đào tạo ngắn hạn cho các cán bộ tham gia xây dựng chính sách cũng là một biện pháp góp phần nâng cao chất lượng ban hành chính sách.

Không có đam mê sẽ không có sự đột phá, điều kiện “cần” để cán bộ soạn thảo văn bản chính sách nâng cao trình độ của bản thân là họ phải đam mê công việc. Làm sao để cán bộ nghiên cứu nói chung và cán bộ nghiên cứu xây dựng chính sách nói riêng đam mê công việc là trách nhiệm của toàn xã hội. Tuy nhiên, trong xã hội của chúng ta hiện nay, phần lớn người đam mê công tác chuyên môn thường bị xem như “chậm” hoặc “thiếu năng động” theo một khía cạnh nào đó của cuộc sống và dưới con mắt của một bộ phận người trong xã hội. Ý kiến của các tác giả bài viết này là xã hội Việt Nam cần nhiều những con người đam mê chuyên môn như vậy. Những người có thẩm quyền phê duyệt chính sách nên suy nghĩ và ban hành các chính sách để những người có năng lực, đam mê chuyên môn có cuộc sống đảm bảo có thể theo đuổi niềm đam mê của họ.

Cần có tổ chức chuyên môn phản biện trước khi phê duyệt chính sách

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam đã quy định cụ thể việc lấy ý kiến, đặc biệt là ý kiến của đối tượng chịu sự tác động của văn bản. Luật cũng quy định ý kiến tham gia về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải được nghiên cứu, tiếp thu trong quá trình chính lý dự thảo (Điều 4) [2]. Tuy nhiên, trong thực tế, những văn bản không có tác động ngay, tác động trực tiếp đến cộng đồng thường không nhận được nhiều ý kiến đóng góp của cộng đồng. Những đơn vị được hỏi ý kiến cũng thường trả lời một cách “ngoại giao” như “về cơ bản, thống nhất với dự thảo...” nếu văn bản đó không ảnh hưởng đến lợi ích của đơn vị được hỏi xin ý kiến. Điều này cũng diễn ra một cách phổ biến đối với các đơn vị trong một bộ, một ngành. Hơn nữa, ngay cả khi các đơn vị được hỏi ý kiến cho ý kiến cụ thể về dự thảo văn bản, việc nghiên cứu và tiếp thu ý kiến cũng phụ thuộc nhiều vào năng lực và thiện chí tiếp thu của cán bộ soạn thảo.

Để cải thiện thực trạng trên, cần coi công tác

soạn thảo một văn bản chính sách như là việc thực hiện một nhiệm vụ nghiên cứu. Văn bản chính sách cần được giám định ngang (peer review), hay là đánh giá phản biện trước khi phê duyệt. Phản biện một văn bản chính sách không nhất thiết giống như phản biện một đề tài nghiên cứu, không mang ý nghĩa chấm điểm văn bản “đạt” hay là “không đạt”. Phản biện ở đây mang ý nghĩa cung cấp cho cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách các thông tin, luận cứ khoa học để cân nhắc trước khi phê duyệt chính sách.

Hiện nay, ở Việt Nam có khoảng 20 viện nghiên cứu về chiến lược và chính sách của các bộ/ngành; phản biện các văn bản chính sách do các bộ/ngành ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành nên giao cho các viện chiến lược và chính sách này. Công tác phản biện này không những góp phần nâng cao chất lượng văn bản chính sách mà còn tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan nghiên cứu, đảm bảo được sự cộng tác chặt chẽ trong một bộ, một ngành; đảm bảo rằng “đơn vị nghiên cứu cần đơn vị quản lý nhà nước và đơn vị quản lý nhà nước cần đơn vị nghiên cứu” ✍

Chú thích và tài liệu tham khảo

¹Mặc dù các đối tượng ưu tiên đã được sửa đổi thành “con” của các đối tượng ưu tiên nêu trên trong Thông tư số 24/2013/TT-BGDĐT. Nhưng có lẽ ngay cả “con” của các đối tượng này thì cũng đã qua tuổi nghỉ hưu!

[1] Báo Tuổi trẻ, ngày 9.3.2014.

[2] CHXHCNVN (2008) *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Trích từ trang thông tin điện tử www.moj.gov.vn.

[3] Court Julius, Enrique Mendizabal, Osborn David, John Young (2006). *Policy engagement: how civil society can be more effective*, Overseas Development Institute.

[4] Jensen Paul (2013). What is evidence-based policy? *Melbourne Institute Policy Briefs No. 4/13*, The University of Melbourne, Melbourne.

[5] Sutchcliffe Sophie and Julius Court (2005). *Evidence-based policy making: what is it? How does it work? What relevance for developing countries*, ODI, London.

[6] Banks Gary (2009) *Evidence-based policy making: what is it? How do we get it?* ANU Public Lecture Series, Canberra.